



ISSN: 2409-6911
(CC-BY) 3.0 license
DOI: 10.25364/1.3:2016.2.3
www.austrian-law-journal.at

Kontrolliert die Europäische Kommission das Verhalten ihrer Mitglieder zu nachlässig?

Der Europäische Bürgerbeauftragte ortet diesbezüglich erhebliche „Missstände“

Waldemar Hummer^{*}, Universität Innsbruck

Kurztext: Art 245 Abs 2 AEUV sieht spezielle Standespflichten, sowohl für aktive, als auch ausgeschiedene Kommissare vor und verpflichtet sie, „ehrenhaft und zurückhaltend“ zu handeln. Zusätzlich dazu bestimmt § 1.2. des Verhaltenskodex für Mitglieder der Kommission (2011), dass Kommissare, die innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden eine berufliche Tätigkeit aufnehmen wollen, dies der Kommission anzuzeigen haben. Ein Mitglied der „Barroso-Kommission“ hielt sich nicht daran, wurde aber von der Kommission nicht sanktioniert. Daher leitete der Europäische Bürgerbeauftragte aus eigener Initiative eine entsprechende Untersuchung ein, in deren Schlussbericht von Ende Juni 2016 zwei „Missstände“ gem Art 228 AEUV im Verhalten der Kommission festgestellt wurden. Dass die Kommission auch schon bisher eher lax mit Standeswidrigkeiten von Kommissarinnen und Kommissaren umgegangen ist, wird an den Fällen Cresson, Bangemann, Dalli, Barroso und Kroes verdeutlicht.

Schlagworte: Standespflichten von Kommissaren; Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder (2011); Aufsichts- und Sanktionspflicht der Kommission; Feststellung von „Missständen“ durch Europäischen Bürgerbeauftragten.

I. Einleitung

Die Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten („Ombudsman“), Frau *Emily O'Reilly*, vom 30. Juni 2016 über die von ihr selbst eingeleitete Untersuchung über die korrekte Handhabung der beruflichen Aktivitäten eines ausgeschiedenen Mitglieds der Kommission durch die Europäische Kommission,¹ lässt aufhorchen. Erstmalig befasst sich damit der Bürgerbeauftragte, der gem Art 228 AEUV für die Behandlung von Beschwerden über „Missstände“ in der Verwaltung der Europäischen Union (EU) zuständig ist, gleichsam *ex officio* mit dem seit Langem bekannten Umstand, dass die Kommission ihrer Aufsichts- und Sanktionspflicht gegenüber ausgeschiedenen Kommissaren, die sich bei der Annahme neuer beruflicher Aktivitäten nicht korrekt verhalten haben, offensichtlich nicht entsprechend nachkommt.

^{*} Em. o. Univ.-Prof. DDr. Waldemar Hummer lehrt am Institut für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck.

¹ Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry into the European Commission's handling of a former Commissioner's occupational activities after leaving office (OI/2/2014/PD).

Damit wird einmal mehr die Aufmerksamkeit der europäischen Öffentlichkeit auf die grundlegende Fragestellung gelenkt, wie sich Kommissare nach der Beendigung ihrer Amtstätigkeit in der Europäischen Kommission zu verhalten haben. Bedenkt man, dass ein Kommissar nicht nur im unmittelbaren Bereich seines Portefeuilles, sondern darüber hinaus auch innerhalb des Kollegiums der Kommission ganz außergewöhnliche Kenntnisse nicht nur über die administrativen Vorgänge im Rahmen der EU, sondern vor allem auch über die Markt- und Wettbewerbssituation europäischer Unternehmen erwirbt, erscheint eine Regelung mehr als angebracht, die ihn nach seinem Ausscheiden aus der Kommission diesbezüglich auch unter ganz spezielle Sorgfaltspflichten stellt.

Im Vergleich zur mitgliedstaatlichen arbeitsrechtlichen Beschränkung aufgrund einer sog „Konkurrenzklausele“, die einem ausgeschiedenen Arbeitnehmer ein (kurzfristiges) Beschäftigungsverbot in einem verwandten Unternehmen derselben Branche auferlegt, geht es bei einem ausgeschiedenen Kommissar um eine ganz andere Dimension des Vertrauensschutzes, vor allem dann, wenn sich dieser als „Konsulent“ einem Unternehmen zur Verfügung stellt, dessen einschlägige Branche er während seiner aktiven Zeit als Kommissar zu überwachen und zu regulieren hatte. Einen klassischen Fall der Weitergabe eines solchen „Insiderwissens“ eines Kommissars an ein Privatunternehmen stellt die Anstellung des aus der Kommission ausgeschiedenen Kommissars *Martin Bangemann* – in der er ua auch für den Telekommunikationssektor zuständig war – beim spanischen Unternehmen Telefónica, dem größten europäischen Telekommunikationsunternehmen, dar, worauf nachstehend noch einzugehen sein wird.²

II. Standespflichten von Kommissaren und Kommissarinnen

Zur Sicherung der vertraulichen Insiderkenntnisse von Kommissaren sieht Art 245 Abs 2 AEUV dementsprechend vor, dass Kommissare „während ihrer Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben dürfen“ und bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit die „feierliche Verpflichtung“ übernehmen, „[...] während der Ausübung und nach Ablauf ihrer Amtstätigkeit die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen, insbesondere die Pflicht, bei der Annahme gewisser Tätigkeiten oder Vorteile nach Ablauf dieser Tätigkeit ehrenhaft und zurückhaltend zu sein.“

Werden diese Pflichten verletzt, so kann der Gerichtshof auf Antrag des Rates, der mit einfacher Mehrheit beschließt oder der Kommission das Mitglied je nach Lage des Falles gemäß Artikel 247 AEUV seines Amtes entheben oder ihm seine Ruhegehaltsansprüche oder andere an ihrer Stelle gewährte Begünstigungen aberkennen.“

Zu diesen primärrechtlichen Vorgaben kommen aber auch noch weitere Verpflichtungen hinzu, die sich aus den mehrfachen Verhaltenskodizes für Mitglieder der Kommission ergeben. So nahm die Kommission 2000 den „Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit“³ an, ergänzte diesen aber 2004 durch einen eigenen „Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder“⁴ und verschärfte zugleich ihre Disziplinarordnung für gravisches Fehlverhalten von Mitgliedern der Kommission. Mitte April 2011

² Siehe dazu nachstehend auf Seiten 139 f.

³ Anhang zum Beschluss der Kommission 2000/633/EG, EGKS, Euratom: Beschluss der Kommission vom 17. 10. 2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl L 2000/267, 64 ff.

⁴ Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, SEC(2004)1487/2.

verabschiedete die Kommission dann einen geänderten Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder,⁵ mit dem sie die in Art 17 Abs 3 UAbs 3 EUV und Art 245 AEUV statuierten Unabhängigkeitsverpflichtungen ihrer Mitglieder in einem präzisen Wohlverhaltenskodex für aktive, aber auch für bereits ausgeschiedene, Kommissare zusammenfasste.⁶

Während aber Art 245 AEUV keine zeitliche Begrenzung für die Verständigung der Kommission durch einen ausgeschiedenen Kommissar bezüglich dessen geplanter neuer Beschäftigung enthält, legt § 1.2. des Verhaltenskodex für Mitglieder der Kommission (2011) Folgendes fest:

„Ehemalige Kommissionsmitglieder, die nach Beendigung ihres Amtes oder nach ihrem Rücktritt beabsichtigen, innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, haben die Kommission rechtzeitig, soweit möglich, innerhalb von mindestens vier Wochen, davon in Kenntnis zu setzen. Die Kommission prüft die Art der geplanten Tätigkeit. Steht die geplante Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Ressort des Kommissionsmitglieds, holt die Kommission die Stellungnahme der Ethikkommission ein. Je nach Ergebnis entscheidet die Kommission, ob die geplante Tätigkeit mit Art 245 AEUV vereinbar ist. Innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt dürfen ehemalige Kommissare für ihr Unternehmen, ihre Kunden oder Arbeitgeber bei den Mitgliedern der Kommission und deren Mitarbeitern in Fragen, für die sie während ihrer Amtszeit zuständig waren, weder Lobby-Arbeit betreiben, noch für ihre Sache werben.“

Damit steht ein Kommissar lediglich innerhalb einer Frist von 18 Monaten nach seinem Ausscheiden aus der Kommission unter der Verpflichtung, dieser seine zukünftige Beschäftigung rechtzeitig anzuzeigen. Lässt er diese Frist von eineinhalb Jahren aber (bewusst) verstreichen und nimmt erst danach eine neue berufliche Tätigkeit auf, unterliegt er keiner Meldepflicht mehr. Die allgemeine Verpflichtung, bei der Annahme einer zukünftigen Beschäftigung „ehrenhaft“ und „zurückhaltend“ zu sein, besteht aber über diese Periode hinaus und begleitet einen ausgeschiedenen Kommissar gleichsam sein gesamtes späteres Berufsleben.

Einschlägige Verdachtsmomente einer Verletzung von Standespflichten ausgeschiedener Kommissare werden von der Europäischen Kommission unter Mithilfe des fünfköpfigen „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger“⁷ sowie der dreiköpfigen „Ethikkommission“⁸ geprüft. Letztere wird immer dann befasst, wenn sich der ausgeschiedene Kommissar bei seiner zukünftigen beruflichen Tätigkeit in einem Bereich bewegt, der während seiner aktiven Zeit als Mitglied der Kommission zu seinem Portefeuille gehört hat.

Trotz dieser europarechtlichen Vorgaben scheint sich eine Reihe von Kommissaren und Kommissarinnen in ihren beruflichen Aktivitäten als aktive Mitglieder der Kommission, aber auch nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission, nicht an diese Verpflichtungen gehalten zu haben, ohne

5 Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, K(2011)2904.

6 Vgl dazu *Hummer*, Wohlverhaltensregeln für Lobbyisten: Von den Verhaltenskodizes zum gemeinsamen Transparenz-Register von Europäischem Parlament und Kommission, EU-Infothek vom 14. 1. 2014; *ders*, Gelingt nunmehr die verpflichtende Erfassung von Lobbying-Aktivitäten in der EU? ÖGfE, Policy Brief 16/2016.

7 Der vom Europäischen Parlament am 27. 1. 1999 eingesetzte „Ausschuss unabhängiger Experten“ erstellte bereits am 15. 3. 1999 einen „Ersten Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission“, http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_de.htm (abgefragt am 20. 10. 2016).

8 Die durch Beschluss der Kommission C(2003) 3750 vom 21. 10. 2003 eingerichtete „Ad Hoc Ethikkommission“ besteht gegenwärtig aus den drei unabhängigen Experten *Christiaan Timmermans*, *Dagmar Roth-Behrendt* und *Heinz Zourek* [C(2016) 4507]. Siehe dazu http://ec.europa.eu/transparency/ethics-for-commissioners/ad-hoc-ethical-committee_en.htm (abgefragt am 20. 10. 2016).

dafür in der Folge aber von der Kommission entsprechend sanktioniert worden zu sein. Ich hatte bereits mehrfach Gelegenheit, mich mit dieser interessanten Frage auseinanderzusetzen und bin erneut überrascht, zur Kenntnis nehmen zu müssen, dass die Kommission in der nunmehr vom Europäischen Bürgerbeauftragten (anonymisiert) aufgegriffenen Verfehlung eines Kommissars einmal mehr nicht die entsprechenden Maßnahmen gesetzt und die Verhängung der notwendigen Konsequenzen unterlassen hat. Durch diese Vorgangsweise der Kommission wird aber die gegenwärtige Vertrauenskrise, in der sich die EU im allgemeinen und die Europäische Kommission im speziellen ohnehin befindet,⁹ weiter verstärkt und die bestehenden Vorurteile gegen eine abgehoben agierende „Brüsseler Hochbürokratie“ genährt.

Bevor aber auf die gegenständliche vom Europäischen Bürgerbeauftragten angestrebte Untersuchung der Prüfungs- und Sanktionspflichten der Kommission gegenüber einem ausgeschiedenen Kommissar eingegangen werden kann, muss zunächst ein Blick auf wichtige und exemplarische Verletzungen der Sorgfaltspflichten durch einzelne Kommissare geworfen werden, da sich nur daraus ein Gesamtbild über die Schwere der Verletzung und der Reaktion der Kommission darauf ergibt.

III. Ausgeprägte Fälle von Fehlverhalten von Kommissaren

Die Kommission hatte bereits mehrfach Gelegenheit, das Wohlverhalten von Kommissaren und Kommissarinnen nach deren Ausscheiden zu prüfen, wobei aber auf die einzelnen Ergebnisse dieser Prüfungen in diesem Zusammenhang aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann. Lediglich einige wenige markante „Problemfälle“ sollen nachstehend exemplarisch aufgelistet werden

A. Der Fall Cresson

Edith Cresson war von 1995 bis 1999 Mitglied der „Santer-Kommission“ und in dieser zuständig für die Ressorts Bildung, Wissenschaft und Forschung. Bereits zu Beginn ihrer Amtstätigkeit stellte sie zwei Personen aus ihrem persönlichen Bekanntenkreis, nämlich *René Berthelot* und *Timm Riedinger*, ein und begünstigte diese mehrfach. Diese Vorgänge wurden sowohl vom „Ausschuss unabhängiger Sachverständiger“, als auch vom „Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung“ (OLAF) sowie vom „Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission“ (IDOC) untersucht und anschließend auch beanstandet. Unmittelbar nach der Übergabe des Berichts des „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger“¹⁰ Mitte März 1999 an die Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission – der neben kollektivem Versagen der Kommission im Verwaltungsvollzug auch Fälle individueller Verantwortlichkeit einzelner Kommissare auflistete – traten am 16. 3. 1999 alle Mitglieder der „Santer-Kommission“ geschlossen zurück,¹¹ erklärten sich aber

9 Vgl. dazu *Hummer*, Die Europäische Union – ein „Sanierungsfall“? in *Halper/Kammel* (Hrsg), Quergedacht. Perspektiven zu Politik, Sicherheit und Europa. Werner Fasslabend zum 70. Geburtstag (2014) 367 ff.

10 Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission vom 15. 3. 1999 http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_de.htm; Zweiter Bericht über die Reform der Kommission. Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug vom 9. 9. 1999, <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1de.pdf> (beide abgefragt am 20. 10. 2016).

11 Vgl. *Hummer/Obwexer*, Der „geschlossene“ Rücktritt der Europäischen Kommission. Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, integration 1999, 77.

bereit, die Geschäfte als „geschäftsführende Kommission“¹² interimistisch weiterzuführen. Damit wollte die „Santer-Kommission“ einem unmittelbar drohenden Misstrauensvotum des Europäischen Parlaments zuvorkommen.

Der Fall *Cresson* hatte aber auch ein gerichtliches Nachspiel. So beschloss die Kommission im Juli 2004 den EuGH anzurufen, was sie im Oktober 2004 auch tatsächlich tat. In diesem Verfahren behauptete *Cresson*, dass die Regelung der Amtspflichten von Kommissaren viel zu ungenau sei, als dass sie ihre eigene Pflichtverletzung als solche hätte erkennen können. Im Übrigen sei es in den letzten 50 Jahren erst ein einziges Mal zu einer Ruhegenusskürzung durch den EuGH gekommen, und diese hätte 2002 auch keinen Kommissar, sondern nur einen Beamten der Kommission betroffen – und zwar wegen Korruption.¹³ Der Generalanwalt schloss sich dieser Argumentation nicht an und schlug in seinen Schlussanträgen vom 23. 2. 2006 dem EuGH vor, Kommissarin *Cresson* zu verurteilen und ihre Ruhegehaltsansprüche um 50 Prozent zu kürzen.¹⁴ Der EuGH entschied mit Urteil vom 11. 7. 2006 hingegen, dass sich Kommissarin *Cresson* zwar einiger Pflichtverletzungen iSv Art 213 Abs 2 EGV und Art 126 Abs 2 EA schuldig gemacht habe, von der Verhängung einer Sanktion in Form einer Aberkennung ihrer Ruhegehaltsansprüche oder anderer an deren Stelle gewährter Begünstigungen aber deswegen abzusehen sei, da angesichts der Umstände des vorliegenden Falles „die Feststellung der Pflichtverletzung für sich genommen als angemessene Sanktion anzusehen ist“¹⁵ [sic].

B. Der Fall *Bangemann*

Ende Juni 1999 verständigte *Martin Bangemann*, der in der nach ihrem Rücktritt Mitte März 1999¹⁶ nur mehr „geschäftsführend“ tätigen Kommission der Europäischen Gemeinschaften¹⁷ die Ressorts „Gewerbliche Wirtschaft, Informationstechnologien und Telekommunikation“ innehatte, den Präsidenten der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der EU, *Gerhard Schröder*, von seinem Wunsch, so rasch wie möglich von seinen Verpflichtungen entbunden zu werden, um eine Konsulententätigkeit beim spanischen Unternehmen „Telefónica“ antreten zu können.¹⁸ Der Wechsel des bisher (auch) für die Deregulierung des Telekommunikationsmarktes zuständigen Kommissars zum größten spanischen Telekommunikationsunternehmen war mehr als ungewöhnlich und konnte keinesfalls als „zurückhaltend“ bezeichnet werden, wie dies bereits der damalige Art 213 Abs 2 UAbs 3 EGV für ausgeschiedene Kommissare verlangte.

Auf ihrer für Anfang Juli 1999 einberufenen informellen Krisensitzung rang sich die Kommission nach einer heftigen Debatte allerdings die Kompromissentscheidung ab, *Bangemann* ab sofort zu „beurlauben“, obwohl diese Vorgangsweise primärrechtlich an sich nicht vorgesehen war.¹⁹ Auf Initiative Großbritanniens, Frankreichs und Dänemarks gab sich der Rat mit dieser „Verlegenheitslösung“ aber nicht zufrieden und beschloss am 9. 7. 1999 einstimmig, den Gerichtshof der

12 Vgl. *Hummer/Obwexer*, Die „geschäftsführende Kommission“ der Europäischen Gemeinschaften, JRP 1999, 181.

13 EuG 30. 5. 2002, T-197/00, *Onidi/Kommission*.

14 *Hummer*, Pensionskürzung für Kommissarin? Wiener Zeitung vom 8. 3. 2006, 11.

15 EuGH 11. 7. 2006, C-432/04, *Kommission/Cresson* Rz 150.

16 *Hummer*, Der lange Leidensweg der „Santer Kommission“, SN vom 15. 5. 1999, 22.

17 Siehe dazu vorstehend auf Seite 138.

18 Vgl. Wilhelm Busch behält doch recht, NZZ vom 2. 7. 1999, 10; *Bangemann* wurde für seine Tätigkeit von Telefónica ein Jahressalär von ca 1 Mio € (!) in Aussicht gestellt.

19 Vgl. *Hummer*, „Ist der Ruf erst ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert.“ Silvio Berlusconi und die EU als „Wertegemeinschaft“, EuLF 2003/5, 1.

Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Anwendung von Art 213 Abs 2 EGV mit dem Fall *Bangemann* „zu befassen“. Dieses erstmals gegen einen Kommissar eingeleitete Verfahren vor dem EuGH²⁰ wurde aber am 3. 2. 2000 aus dem Register des EuGH wieder gestrichen.

C. Der Fall *Dalli*

Am 16. 10. 2012 bestellte Kommissionspräsident *Barroso* das für Gesundheit und Konsumentenschutz zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, *John Dalli*, zu sich, konfrontierte ihn mit den seitens OLAF gegen ihn erhobenen Bestechungsvorwürfen und forderte ihn zum Rücktritt auf. Dabei ging es um die Aufhebung des Handelsverbots von „Snus“, einem schwedischen Kau- bzw Lutschtabak, wofür *Dalli* angeblich 10 Mio € in Aussicht gestellt worden seien. Treibende Kraft hinter diesem vermeintlichen Bestechungsversuch war der maltesische Geschäftsmann *Silvio Zammit*, der dem schwedischen Tabakkonzern Swedish Match angeboten haben soll, für einen Betrag von 60 Mio € eine Aufhebung des EU-weiten Handelsverbots für „Snus“ zu erreichen. Swedish Match ging auf diesen Handel aber nicht ein, sondern teilte OLAF im Mai 2012 diesen Umstand mit. Im darauffolgend erstellten Untersuchungsbericht von OLAF wurde diesbezüglich festgehalten, dass Kommissar *Dalli* zwar nicht direkt in die Machenschaften *Zammits* involviert gewesen sei, aber eindeutig davon gewusst und nichts dagegen unternommen habe. Diese Untätigkeit stellte nach Ansicht von OLAF eine eindeutige Verletzung des Verhaltenskodex für EU-Kommissare dar.

In der Folge klagte *Dalli* vor dem Gericht der EU (EuG) auf Nichtigerklärung des mündlichen Verlangens von Kommissionspräsident *Barroso*, sein Amt niederzulegen, was dieses aber mit Urteil vom 12. 5. 2015²¹ als unzulässig zurückwies, da *Dalli* sein Amt offensichtlich freiwillig zurückgelegt habe, ohne dass er dazu von Präsident *Barroso* gem Art 17 Abs 6 EUV förmlich dazu aufgefordert worden wäre. Im Übrigen könne die bloße Andeutung der Möglichkeit durch *José Barroso*, von einer ihm als Präsident der Kommission vorbehaltenen Befugnis Gebrauch zu machen, dem tatsächlichen Gebrauch dieser Befugnis nicht gleichgestellt werden. *Dalli* legte gegen dieses Urteil des EuG beim Gerichtshof (EuGH) ein Rechtsmittel ein,²² das aber vom EuGH mit Beschluss vom 14. 4. 2016²³ zurückgewiesen und damit das Urteil des EuG bestätigt wurde.

D. Der Fall *Barroso*

José Manuel Barroso war von 2004 bis 2014 Präsident der Europäischen Kommission und wechselte 20 Monate nach seinem Ausscheiden, ohne dies allerdings der Kommission mitzuteilen, als „non-executive Chairman“ in die Londoner Tochtergesellschaft Goldman Sachs International und als Konsulent in den amerikanischen Mutterkonzern dieses Unternehmens. Goldman Sachs begründete die Anstellung *Barrosos* mit dem Hinweis auf dessen enorme Erfahrung und das „tiefe Verständnis von Europa“, das dieser mitbringe. *Barroso* wiederum versicherte, „dass er alles tun werde, um die negativen Auswirkungen des Brexit auf Goldman Sachs zu verringern“.²⁴

20 EuGH 3. 2. 2000, C-290/99, *Rat/Bangemann*.

21 EuG 12. 5. 2015, T-562/12, *John Dalli/Kommission*.

22 EuGH 14. 4. 2016, C-394/15 P, *John Dalli/Kommission*.

23 EuGH, Pressemitteilung 2016/40, vom 14. 4. 2016.

24 *Theurer*, José Manuel Barroso. Kritik am Wechsel zu Goldman Sachs, SpiegelOnline vom 10. 7. 2016.

Die Reaktionen auf diesen beruflichen Wechsel *Barrosos* fielen überraschend heftig aus: so fanden französische Mitglieder des Europäischen Parlaments diesen „skandalös“ und der französische Außenhandelsstaatssekretär, *Matthias Fekl*, bezeichnete *Barroso* als einen „unanständigen Vertreter eines alten Europas“. Europastaatssekretär *Harlem Désir* wiederum bedauerte es, dass *Barroso* damit den „Anti-Europäern“ den Weg bereite. Er rief *Barroso* deswegen „feierlich auf, auf diesen Posten zu verzichten“. Brüsseler Gewerkschafter forderten in diesem Zusammenhang, *Barroso* das monatliche Übergangsgeld von 15.000 € zu streichen.²⁵

Formal kann *Barroso* an sich kein Vorwurf gemacht werden. Da er das Angebot von Goldman Sachs erst 20 Monate nach seinem Ausscheiden aus der Kommission angenommen hatte, fiel er auch nicht unter die gem § 1.2. des Verhaltenskodex vorgesehene „Wartefrist“ von 18 Monaten für die Beilegung eines eventuellen „Interessenskonflikts“²⁶ und musste dementsprechend weder eine Meldung an die Kommission erstatten, noch eine Genehmigung derselben für seine neue Tätigkeit einholen. Das deutsche Mitglied der Grünen im Europäischen Parlament, *Sven Giegold*, kritisierte dieses bewusste „Aussitzen“ der Wartefrist scharf und forderte längere Karenzzeiten für Kommissare.²⁷

Im Übrigen ist Goldman Sachs bereits mehrfach Dienstgeber für ausgeschiedene Kommissare gewesen. So war Kommissar *Mario Monti* nach seinem Ausscheiden von 2004 bis 2011 bei Goldman Sachs tätig, ebenso wie auch *Peter Sutherland* bis 2015. Auch der jetzige Chef der EZB, *Mario Draghi*, war von 2002 bis 2005 in führender Position in diesem Unternehmen in London tätig und geriet in diesem Zusammenhang sogar unter Verdacht, am „window dressing“ Griechenlands mitgewirkt und dessen Wirtschaftsdaten „geschönt“ zu haben, die es diesem Land dann ermöglichen, 2001 den Euro zu übernehmen.²⁸ *Draghi* bestritt aber stets, in diese Affäre verwickelt gewesen zu sein.

E. Der Fall Kroes

Da es in der ehemaligen britischen Kronkolonie der Bahamas weder eine Kapitalertrags- noch eine Vermögenssteuer, dafür aber ein strenges Bankgeheimnis, gibt, entwickelten sich die Bahamas zu einer der weltweit beliebtesten Steueroasen. Mitte September 2016 ereigneten sich die Bahamas-Leaks, im Zuge derer Details über 175.888 Briefkastenfirmen und Stiftungen, die zwischen 1990 und 2016 auf den Bahamas gegründet wurden, bekannt wurden.

Auch die ehemalige Kommissarin *Neelie Kroes* gehörte dem Vorstand einer solchen Briefkastenfirma, nämlich der Mint Holdings Limited, an, die im Unternehmensregister unter der Nummer 108529B registriert ist. *Kroes* war dort vom 4. 7. 2000 bis zum 1. 10. 2009 als Direktorin vermerkt.²⁹ *Kroes*, die in der Europäischen Kommission von 2004 bis 2009 als Kommissarin für Wettbewerb und danach von 2010 bis 2014 als Kommissarin für die Digitale Agenda zuständig war, hatte diese Geschäftstätigkeit in ihrer „declaration of interests“ nicht angegeben gehabt. Damit

25 *Schlamp*, Goldman Sachs' Verflechtungen mit der Politik: Alles zum Wohl des Geldes, SpiegelOnline vom 13. 7. 2016.

26 Vgl dazu vorstehend auf Seite 137.

27 *Theurer*, José Manuel Barroso. Kritik am Wechsel zu Goldman Sachs, SpiegelOnline vom 10. 7. 2016.

28 Vgl dazu *Hummer*, Von der amerikanischen „Subprime-Crisis“ (2007) zum permanenten „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (2013 ff), in *Hummer* (Hrsg), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht (2011) 260.

29 *Brössler/Obermaier*, Eisernes Schweigen, Süddeutsche Zeitung vom 22. 9. 2016, 7.

verstieß ausgerechnet die oberste Wettbewerbshüterin, die wegen ihrer Strenge im Kampf gegen Kartelle, Fusionen und Subventionen gefürchtet war, gegen Art 245 Abs 2 AEUV und den „Verhaltenskodex für Kommissare“. *Kroes'* Anwalt sprach in diesem Zusammenhang von einem „Versehen“ und erklärte, dass die Firma Mint Holdings Limited für ein geplantes Milliardengeschäft mit dem US-Energiekonzern Enron gegründet wurde, ein Deal, der allerdings nicht zustande gekommen sei, da die Verhandlungen im Jahr 2000 abgebrochen wurden. Demgemäß sei die Firma auch nicht operativ tätig geworden.³⁰

Kroes erklärte, für ihr Verhalten „die volle Verantwortung“ zu übernehmen und Kommissionspräsident *Juncker* dementsprechend auch zu informieren. Da die Briefkastenfirma aber für ein Geschäft im Energiesektor gegründet wurde, für den *Kroes* als Wettbewerbskommissarin zeitgleich zuständig war, ist zugleich auch die „Ethikkommission“ einzuschalten. Auch dem Ausgang dieses Verfahrens kann mit Interesse entgegengesehen werden.

IV. Die eigenständige Untersuchung des Europäischen Bürgerbeauftragten über die Reaktion der Kommission auf das Verhalten eines Kommissars

Am 6. 5. 2013 wurde der Europäische Bürgerbeauftragte durch eine anonyme Mitteilung davon verständigt, dass ein ausgeschiedenes Mitglied der Kommission eine remunerierte Tätigkeit aufgenommen habe, ohne die „*Barroso*-Kommission“ davon in Kenntnis gesetzt zu haben. Darüber hinaus enthielt der ebenfalls mitübersendete Dienstvertrag, der mit Februar 2010 datiert war und eine Laufzeit von vier Jahren aufwies, keine wie immer gearteten Absicherungen hinsichtlich der „Wohlverhaltenspflichten“ des Kommissars. Der Bürgerbeauftragte verständigte daher am 4. 7. 2013 die Kommission von diesem Vorgang und ersuchte diese, ihm über die von ihr diesbezüglich ergriffenen Aktivitäten zu berichten. Die Kommission informierte in der Folge den Bürgerbeauftragten darüber, dass der Kommissar diesen Dienstvertrag der Kommission nicht angezeigt habe und dass sie diesen daher umgehend aufgefordert habe, dazu Stellung zu nehmen. Parallel dazu ersuchte die Kommission die „Ethikkommission“ um eine Stellungnahme. Nach genauer Prüfung des Dienstvertrages kam die „Ethikkommission“ in ihrem Schlussbericht vom 1. 10. 2013 zu dem Schluss, dass dieser keine ausreichenden Vorkehrungen für die Einhaltung der in Art 245 AEUV geforderten „Wohlverhaltenspflichten“ enthalte. In der Folge konfrontierte die Kommission den betreffenden Kommissar mit diesem Vorwurf und forderte ihn zu einer entsprechenden Stellungnahme dazu auf. In seiner Entgegnung wies der Kommissar darauf hin, dass der Dienstvertrag zum einen ohnehin bereits im Februar 2012³¹ beendet worden sei und zum anderen sehr wohl die Möglichkeit vorgesehen habe, mit den „Wohlverhaltenspflichten“ inkompatible berufliche Tätigkeiten zurückzuweisen. Nachdem diese Ansicht auch vom Dienstgeber des früheren Kommissars bestätigt wurde, fasste die „*Barroso*-Kommission“ „rückwirkend“ den Beschluss, dass der Kommissar sie zwar vorab davon hätte verständigen müssen, der Dienstvertrag aber trotzdem als mit den Pflichten aus Art 245 Abs 2 AEUV für vereinbar angesehen werden könne. Darüber hinaus sei der zeitliche Geltungsbereich des Dienstvertrages auch schon abgelaufen.

³⁰ *Obermaier/Obermayer/Wormer*, Bahamas – Geldversteck der Millionäre, *Süddeutsche Zeitung* vom 22. 9. 2016, 1.

³¹ Nach einer Richtigstellung durch die „Ethikkommission“ korrigierte der Kommissar den Zeitpunkt der Beendigung des Dienstvertrages auf 27. 2. 2013.

Nach einer genauen Prüfung dieser Argumente der Kommission beschloss der Europäische Bürgerbeauftragte am 10. 4. 2014 aus eigener Initiative eine Untersuchung einzuleiten, da er in dieser mehr als „laxen“ Vorgangsweise der Europäischen Kommission einen eindeutigen „Missstand“ zu erkennen glaubte. Der Bürgerbeauftragte durchforstete in der Folge die vertraulichen Unterlagen, die die Kommission in diesem Zusammenhang angelegt hatte, und forderte auch den Kommissar zu einer weiteren Stellungnahme auf, wobei er diesen darauf hinwies, dass es bei seiner Untersuchung bloß um das Aufsichtsverhalten der Kommission selbst und nicht um dessen eigenes Verhalten gehe.

Trotzdem beschwerte sich der Kommissar in der Folge beim „Europäischen Datenschutzbeauftragten“ (EDSB) über die Handhabung seiner persönlichen Daten durch den Bürgerbeauftragten im Zuge der gegenständlichen Untersuchung.³² In seiner Antwort spezifizierte der Datenschutzbeauftragte genau zwischen den Daten, die nicht veröffentlicht werden dürften und solchen, die publikationsfähig seien. Damit gab sich aber der Kommissar nicht zufrieden und regte eine erneute Überprüfung durch den Datenschutzbeauftragten an, die dieser auch durchführte, dabei aber zum selben Ergebnis wie bei seiner ersten Untersuchung kam. Daraufhin brachte der Kommissar eine Klage beim EuG ein, über die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts des Bürgerbeauftragten aber noch nicht entschieden worden war, sodass dieser beschloss, seinen Bericht zu anonymisieren.

Wie vorstehend erwähnt, sieht § 1.2. des Verhaltenskodex für Mitglieder der Kommission (2011) vor, dass ehemalige Kommissionsmitglieder, die nach Beendigung ihres Amtes oder nach ihrem Rücktritt beabsichtigen, innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, die Kommission rechtzeitig davon in Kenntnis zu setzen haben.³³ Damit soll vor allem ein Interessenskonflikt zwischen den schutzwürdigen Daten der Kommissionsverwaltung und den beruflichen Interessen eines ausgeschiedenen Kommissars vermieden werden. Dafür ist es aber absolut erforderlich, dass der Kommissar dem Kollegium zeitgerecht mitteilt, dass er eine berufliche Beschäftigung zu übernehmen beabsichtigt, und dabei der Kommission auch alle einschlägigen Daten dazu übermittelt. Die Kommission kann sich dann, auf der Basis dieser eingemeldeten Daten und unter Mithilfe des „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger“ bzw der „Ethikkommission“, eine gesicherte Meinung über den Sachverhalt bilden und an diesen in der Folge die primär- und sekundärrechtlichen „Wohlverhaltenspflichten“ für ausgeschiedene Kommissare anlegen. Sie kann dabei den Kommissar auffordern, entweder diese berufliche Tätigkeit überhaupt nicht zu übernehmen oder zumindest Teile des Anforderungsprofils auszuschließen. Sollte sich der Kommissar aber weigern diesen Vorgaben nachzukommen, so hat die Kommission zu entscheiden, ob sie gem Art 245 Abs 2 AEUV damit den Gerichtshof betrauen will oder nicht.

Dadurch, dass der Kommissar die Kommission aber nicht *ex ante* verständigt und über die Details seines Dienstvertrages informiert hatte, nahm er der Kommission die Möglichkeit, irgendeine präventive Maßnahme zu setzen, die uU einen Interessenskonflikt hätte vermeiden können.

32 Gemäß § 46a der VO (EG) 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. 12. 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (Datenschutzverordnung) ABI L 2001/8, 1 ff.

33 Vgl dazu vorstehend auf Seite 137.

Unter diesen Umständen konnte die Kommission den Kommissar nur *ex post* auffordern, ihr die entsprechenden Informationen zukommen zu lassen, um anschließend über den Inhalt des Dienstvertrages zu urteilen, was sie in der Folge auch tat und diesen in allen seinen Teilen für unbedenklich fand. Damit hat die „Barroso-Kommission“ ihren Befund vier Jahre nach dem Abschluss des Dienstvertrages und ein Jahr nach Beendigung desselben auf einer „retrospektiven“ Basis abgegeben und sich dabei in einer „very unsatisfactory situation“³⁴ befunden. Vor allem hat sie dabei nicht die Bedenken der „Ethikkommission“ berücksichtigt, die zwar für die Kommission rechtlich nicht bindend, politisch aber sehr wohl zu beachten waren.

Dementsprechend kam der Europäische Bürgerbeauftragte nach Abschluss seiner detaillierten Untersuchung in seinem Schlussbericht vom 30. 6. 2016 zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. „The Ombudsman finds that the Barroso Commission failed adequately to deal with the former Commissioner's breach of paragraph 1.1.1 of the 2004 Code of Conduct for Commissioners.³⁵ This constituted maladministration by the Commission.
2. The Ombudsman finds that the Barroso Commission's decision, regarding the compatibility of the former Commissioner's contract with Article 245 TFEU, was not based on an adequate investigation of the facts and thus amounted to maladministration“.³⁶

Zugleich richtete der „Ombudsman“ aber auch eine Reihe von Empfehlungen an die Kommission, wie diese zukünftig solche Vorkommnisse vermeiden könnte. Zum einen muss sie auf die Schwere der Verfehlung einer Nichtbekanntgabe der Annahme einer beruflichen Aktivität durch einen Kommissar hinweisen und damit auch den Unionsbürgern zu verstehen geben, dass sie gewillt ist, alle Maßnahmen zur Sicherung der Voraussetzungen des Art 245 AEUV sowie des Verhaltenskodex für Mitglieder der Kommission zu ergreifen. Des Weiteren empfiehlt der Bürgerbeauftragte der Kommission, den Verhaltenskodex für Mitglieder der Kommission inhaltlich näher zu präzisieren und mit weiteren Sanktionen zu versehen, vor allem aber die Umstände genauer zu benennen, die die Kommission berechtigen, einzelne Sanktionen sowohl gegen aktive als auch gegen bereits ausgeschiedene Kommissare zu verhängen.

V. Schlussbetrachtungen

Es lässt aufforchen, wenn der Europäische Bürgerbeauftragte einmal aus eigener Initiative eine Untersuchung über eventuelle „Missstände“ in der Kommission durchführt, noch dazu, wenn es sich dabei um die politisch mehr als heikle Frage der Beschäftigung ausgeschiedener Kommissare handelt, die ja in diesem Zusammenhang unter der Verpflichtung stehen, „ehrenhaft“ und „zurückhaltend“ vorgehen zu müssen. Handelt es sich bei diesen Vorgaben aus Art 245 AEUV aber bloß um semantische „Leerformeln“, die über keinen präzisen materiellen Gehalt verfügen,³⁷ oder ist damit der Handlungsrahmen ausreichend umschrieben, der es der Kommission ermöglicht, ein eventuelles Fehlverhalten von Kommissaren zweifelsfrei zu erkennen und unter Umständen vor dem Gerichtshof gem Art 245 Abs 2 iVm Art 247 AEUV einklagen zu können? Genau um diese Fragestellung ging es bisher in einer Reihe von konkreten Anlassfällen, in denen die Kommission aber nicht mit dem entsprechenden Nachdruck auf einer Klärung derselben be-

34 OI/2/2014/PD, Pkt 16 (FN 1).

35 Der Paragraph 1.1.1 des alten Verhaltenskodex für Kommissare (2004) entspricht jetzt § 1.2. des nunmehrigen Verhaltenskodex (2011), der vorstehend auf Seite 137 zitiert wurde.

36 OI/2/2014/PD, Conclusion (FN 1).

37 Wie dies zB Edith Cresson behauptete. Siehe dazu vorstehend auf Seite 139.

stand. In diese Kerbe trifft nunmehr die *ex offo* vom Europäischen Bürgerbeauftragten eröffnete Untersuchung über ein eventuelles Fehlverhalten der Europäischen Kommission.

Aufgrund der Aktualität der Untersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten, Frau *Emily O'Reilly*, steht noch nicht fest, ob überhaupt und wenn ja, in welcher Intensität, die Kommission gewillt ist, die Feststellungen des Europäischen Bürgerbeauftragten zu berücksichtigen und auf dessen Anregungen einzugehen.

Diesbezüglich hatte die Europäische Bürgerbeauftragte am 5. 9. 2016 einen Brief an Kommissionspräsident *Juncker* gerichtet, in dem sie darauf hinwies, dass sie seit 2014 in ihrer Korrespondenz mit ihm eine Fülle von Anregungen zur Verbesserung der Aufsicht über die Aktivitäten ausgeschiedener Kommissare gegeben habe, von denen sie im gegenständlichen Schreiben auch fünf Maßnahmen besonders hervorhob. In der Folge richtete sie aber auch drei grundlegende Fragen an Präsident *Juncker* und bat diesen, ihr diese Fragen bis spätestens 14. 10. 2016 zu beantworten. Die in diesem Zusammenhang wichtigste praktische Fragestellung lautete folgendermaßen:

„This public unease will be exacerbated by the fact that Mr Barroso has publicly stated that he will be advising on the UK's decision to leave the EU. In this context, has the Commission considered issuing guidance to current Members, to Chief Negotiator Barnier and to staff in relation to how and whether they will engage with the former Commission President in his new role?“

Auch in der Debatte im Europäischen Parlament am 4. 10. 2016 mit Wirtschaftskommissar *Pierre Moscovici*³⁸ äußerte sich eine Reihe von Abgeordneten dahingehend, dass der Verhaltenskodex für die Kommissionsmitglieder gründlich verschärft werden muss, um Interessenkonflikte zu verhindern und das Vertrauen der Bürger in die politischen Institutionen wiederherzustellen. Einige verlangten eine Verlängerung der bisherigen „Abkühlphase“ von 18 Monaten, andere wiederum traten für klare Strafen für eindeutige Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften ein und eine weitere Gruppe forderte, dass der „Ad-hoc-Ethikausschuss“ ein unabhängiges Gremium wird, das endgültige Entscheidungen über die Angemessenheit von Tätigkeiten ehemaliger Kommissare fällen kann.

Im Zuge der gegenwärtigen Legitimitäts- und Vertrauenskrise, in die die EU und deren Organe, vor allem aber die Kommission, geraten ist, wäre es hoch an der Zeit, dass sich die Kommission mit dem Schlussbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten näher auseinandersetzt und am besten ein „Grünbuch“ mit den Änderungen und Verbesserungen des Verhaltenskodex für Kommissare erstellt, über das dann eine öffentliche Konsultation abgehalten werden soll. Damit würde die interessierte Öffentlichkeit in die Diskussion über diese wichtigen Fragestellungen mit eingebunden werden. Die Ergebnisse dieser Konsultation wären dann in einem „Weißbuch“ der Kommission³⁹ zu konsolidieren, das anschließend veröffentlicht werden würde. Damit hätte die politisch brisante Frage, welche beruflichen Aktivitäten vor allem ausgeschiedenen Kommissaren überhaupt noch offenstehen, entsprechende Publizität erhalten und könnte nicht wie bisher des Öfteren von der Kommission klandestin und ohne Setzung von entsprechenden Sanktionen abgehandelt werden.

38 Abgeordnete fordern Verschärfung des Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, http://www.europarl.at/de/aktuell-presse/meldungen/2016_meldungen/oktober_2016/pr-2016-oktober-3.html (abgefragt am 20. 10. 2016).

39 *Hummer*, Die „Bunt“- oder „Farbbücher“ der EU, Wiener Zeitung vom 24. 5. 2006, 11.